Deutscher Bundestag **Drucksache 19/4593**

19. Wahlperiode 27.09.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/4220 –

Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen

Vorbemerkung der Fragesteller

Anders als die meisten Wertpapiere müssen Staatsanleihen von Banken nicht mit Eigenkapital hinterlegt werden. Dadurch werden sie zwar als Anlageform für Banken attraktiv, es ergibt sich allerdings hieraus auch eine wechselseitige Abhängigkeit von Staaten und Banken (sog. Staaten-Banken-Nexus). Reformüberlegungen, dass Banken zukünftig auch Staatsanleihen mit Eigenkapital unterlegen müssen (sog. Entprivilegierung), wurden im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht besprochen, bis jetzt jedoch nicht umgesetzt (s. www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/eigenkapitalvorschriften-einigung-in-basel/20683408.html?ticket=ST-8272437-U7HPAnaeTbkzn3zs9Ilg-ap3).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Begriff „deutsche Staatsanleihen“ wird im Folgenden – sofern nicht anders gekennzeichnet – als Forderungen gegenüber deutschen öffentlichen Haushalten verstanden, umfasst also alle Forderungen gegenüber dem Bund, den Ländern und den Kommunen. Die Forderungen unterteilen sich in Buchkredite und marktgängige Schuldverschreibungen der öffentlichen Hand. Die Daten weisen zum Teil unterschiedliche Stichtage auf. In den Antworten werden die jeweils aktuellsten Daten verwendet.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 25. September 2018 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung das Gesamtvolumen der ausgegebenen deutschen Staatsanleihen?

Die Forderungen gegenüber den deutschen öffentlichen Haushalten beliefen sich zum Stichtag 31. März 2018 auf 2 071,4 Mrd. Euro. Sie teilten sich wie folgt auf:

Art der Verschuldung	**in Mio. Euro**
Geldmarktpapiere (Ursprungslaufzeit bis ein Jahr)	48.105
Kapitalmarktpapiere (Ursprungslaufzeit über ein Jahr)	1.480.643
Kurzfristige Kredite (Ursprungslaufzeit bis ein Jahr)	94.498
Langfristige Kredite (Ursprungslaufzeit über ein Jahr)	435.616
Bargeld und Einlagen*)	12.540
Insgesamt	**2.071.401**

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2018, Statistischer Teil, S. 64

a) Wer hält nach Kenntnis der Bundesregierung diese Staatsanleihen?

Wie stark ist die Konzentration deutscher Staatsanleihen in einzelnen Banken?

Die Forderungen gegenüber den deutschen öffentlichen Haushalten zum Stichtag 31. März 2018 ließen sich wie folgt nach Gläubigern unterteilen:

Verschuldung nach Gläubigern	**in Mio. Euro**
Bundesbank	329.387
Inländische Monetäre Finanzinstitutionen (MFI)	503.643
Sonstige inländische finanzielle Unternehmen	176.495
Sonstiger inländische Gläubiger	37.902
Ausland	1.023.974
Insgesamt	**2.071.401**

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2018, Statistischer Teil, S. 63

Gemäß European Banking Authority (EBA) Transparency Exercise (Stichtag 30. Juni 2017) wiesen 91 europäische Institute (davon 15 deutsche Monetäre Finanzinstitute – MFI) Forderungen gegen deutsche öffentliche Haushalte auf. Davon hatten 27 Institute Forderungen von mehr als 25 Prozent ihres Kernkapitals (davon 14 deutsche MFI). Einen Anteil von über 100 Prozent des Kernkapitals hatten 14 Institute (davon 12 deutsche MFI).

*) Insbesondere Verbindlichkeiten der öffentlichen Haushalte aus dem Münzumlauf

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

b) Welche Laufzeiten weisen die im Umlauf befindlichen deutschen Staatsanleihen nach Kenntnis der Bundesregierung auf?

Die marktgängigen Schuldverschreibungen der deutschen öffentlichen Hand beliefen sich zum Stichtag 30. Juni 2018 auf insgesamt 1 590,5 Mrd. Euro. Diese teilten sich nach Laufzeit gemäß Emissionsbedingungen wie folgt auf:

Laufzeit in Jahren	**in Mio. Euro**
bis einschl. 1 Jahr	53.594
über 1 Jahr bis unter 3 Jahre	141.455
über 3 Jahre bis unter 7 Jahre	321.184
über 7 Jahre bis unter 15 Jahre	795.169
über 15 Jahre bis unter 35 Jahre	274.274
über 35 Jahre	4.846
Insgesamt	**1.590.522**

Quelle: Deutsche Bundesbank, Kapitalmarktstatistik August 2018, S. 28 und eigene Berechnungen

Die Buchkredite der deutschen öffentlichen Hand vergeben durch deutsche Banken betrugen zum Stichtag 30. Juni 2018 insgesamt 270,0 Mrd. Euro. Sie wurden nach der Ursprungslaufzeit für drei Laufzeitbänder erfasst:

Laufzeit in Jahren	**in Mio. Euro**
bis einschl. 1 Jahr	26.281
über 1 Jahr bis unter 5 Jahre	21.002
über 5 Jahre	222.691
Insgesamt	**269.974**

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihen-Datenbank, Monatliche Bilanzstatistik

c) Wie viele Staatsanleihen halten in Deutschland ansässige Banken in ihren Bilanzen?

Wie viele davon wurden von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) bzw. der Eurozone emittiert?

Deutsche Banken hielten zum Stichtag 31. Juli 2018 Forderungen gegenüber den öffentlichen Haushalten in Höhe von 610,3 Mrd. Euro, davon 450,0 Mrd. Euro gegenüber den deutschen öffentlichen Haushalten.

Forderungen deutscher Banken gegenüber öffentlichen Haushalten	**in Mio. Euro**
Forderungen gegenüber deutschen öffentlichen Haushalten	450.043
Forderungen gegenüber sonstigen öffentlichen Haushalten des Euroraums	126.114
Forderungen gegenüber sonstigen öffentlichen Haushalten weltweit	34.178
Insgesamt	**610.335**

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihen-Datenbank, Monatliche Bilanzstatistik und European Central Bank (ECB) Statistical Data Warehouse

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

2. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung das Gesamtvolumen aller von EU-Mitgliedstaaten bzw. Eurozonen-Mitgliedstaaten begebenen Staatsanleihen?

Zum Stichtag 31. März 2018 beliefen sich die öffentlichen Forderungen gegenüber allen EU-Mitgliedstaaten auf 12 782,4 Mrd. Euro, gegenüber allen Mitgliedstaaten des Euroraums auf 10 013,3 Mrd. Euro.

in Mrd. Euro	**Gesamtverschuldung**	**davon: marktgängige Schuldverschreibungen**
aller Mitgliedstaaten der EU	12.782,4	10.247,5
davon: aller Mitgliedstaaten des Euroraums	10.013,3	7.897,9
davon: deutsche öffentliche Haushalte	2.071,4	1.528,7

Quelle: ECB Statistical Data Warehouse

a) Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Konzentration von Staatsanleihen in den Bilanzen von in der EU bzw. der Eurozone ansässigen Banken?

Zum Stichtag 31. Juli 2018 (Quelle: ECB Statistical Data Warehouse) halten im Eurogebiet ansässige Banken Forderungen gegenüber den öffentlichen Haushalten des Euroraums in Höhe von 2 520,6 Mrd. Euro. Dies entspricht etwa 8 Prozent ihrer Bilanzsumme.

In der ECB-Datenbank „Statistical Data Warehouse“ sind nur die Forderungen gegenüber öffentlichen Haushalten des Sitzlandes oder des Euroraums verfügbar. Daher können hier nur Daten von im Euroraum ansässigen Banken und deren Forderungen gegenüber öffentlichen Haushalten des Euroraums betrachtet werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

b) In welchen Mitgliedstaaten der EU bzw. der Eurozone befinden sich die Banken mit der höchsten Konzentration an (heimischen) Staatsanleihen?

Zum Stichtag 31. Juli 2018 wiesen Banken folgende Konzentrationen gegenüber den öffentlichen Haushalten ihres Sitzlandes aus:

	Forderungen ggü. öffentl. Haushalten des Sitzlandes (in Mio. Euro)	in Prozent der Bilanzsumme
Euroraum	**2.050.685**	**6,6**
Italien	648.463	17,4
Slowenien	5.201	12,8
Portugal	44.051	11,1
Slowakei	8.809	11,0
Spanien	273.042	10,2
Zypern	6.662	8,6
Belgien	70.615	6,8
Österreich	50.475	6,0
Deutschland	450.097	5,8
Griechenland	16.471	5,6
Litauen	1.448	5,0
Frankreich	351.702	3,9
Malta	1.724	3,8
Finnland	17.558	3,7
Niederlande	81.815	3,3
Lettland	648	3,0
Estland	602	2,3
Irland	17.946	1,7
Luxemburg	3.356	0,3
Sonstige Europäische Union	**425.980**	**3,4**
Ungarn	29.027	23,4
Rumänien	21.334	21,2
Polen	91.187	20,2
Kroatien	11.786	20,1
Bulgarien	5.311	9,5
Tschechien	22.935	7,7
Dänemark	29.366	2,8
Schweden	32.836	2,3
Großbritannien	182.198	2,0

Quelle: ECB Statistical Data Warehouse

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Risiken durch den Staaten-Banken-Nexus für die Stabilität der Finanzmärkte in der EU bzw. der Eurozone?

Das größte Risiko aus der engen Verbindung zwischen Staaten und Banken besteht aus Sicht der Bundesregierung in der Gefahr sich selbst verstärkender Rückkoppelungseffekte in Krisenphasen, welche die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems und die makroökonomische Entwicklung insgesamt belasten. Diese Rückkoppelungseffekte können insbesondere dann entstehen, wenn sich die Bonität eines Staates verschlechtert oder Banken Verluste in ihren Staatsanleihe-Portfolios realisieren müssen. Dies führte bereits im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise zu einer Beeinträchtigung der Finanzstabilität. Somit haben nicht nachhaltige Staatsfinanzen unmittelbaren Einfluss auf die Risikotragfähigkeit der Banken. Verluste im Bankensystem können wiederum staatliche Stützungsmaßnahmen erforderlich machen, so dass die Schuldenstände und die Finanzierungskosten des Heimatlandes weiter steigen.

4. Wie viel zusätzliches Eigenkapital müssten die Banken in der EU nach Einschätzung der Bundesregierung aufwenden, sollte es zu einer Entprivilegierung von Staatsanleihen kommen (bitte nach einzelnen Mitgliedstaaten aufschlüsseln)?

Der zusätzliche Eigenkapitalbedarf kann erst dann bestimmt werden, wenn ein detailliertes Konzept zur Ausgestaltung des regulatorischen Rahmenwerkes vorliegt.

5. Wie ist die derzeitige Position der Bundesregierung zur Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen?

   a) Welche Vorteile sieht die Bundesregierung durch eine mögliche Entprivilegierung von Staatsanleihen?

   b) Welche Nachteile sieht die Bundesregierung durch eine mögliche Entprivilegierung von Staatsanleihen?

Die Fragen 5 bis 5b werden zusammenhängend beantwortet.

Die Staatsschuldenkrise hat deutlich gezeigt, dass Forderungen gegenüber Staaten nicht risikolos sind. Eine regulatorische Entprivilegierung von Forderungen gegenüber Staaten würde eine risikoadäquatere Bewertung von Staatsschuldtiteln ermöglichen, Ansteckungsgefahren von Staatsschulden für den Bankensektor reduzieren, die Restrukturierung von Staatsschulden erleichtern und Marktanreize für eine solide Haushaltspolitik stärken. Zwar könnten höhere Eigenmittelanforderungen für Forderungen gegenüber Staaten den Bankensektor zumindest in der Übergangsphase belasten und die Risikoprämien der Staaten steigen, die eine höhere Ausfallwahrscheinlichkeit aufweisen. Eine risikoadäquate Regulierung würde die Widerstandsfähigkeit der Banken aber langfristig erhöhen, die Finanzierungskosten der Banken von der Solvenz der Staaten entkoppeln und so die Finanzstabilität stärken. Um mögliche Nachteile zu minimieren, kämen – wie in anderen Regulierungsbereichen auch – der genauen Kalibrierung und angemessenen Übergangsfristen eine große Bedeutung zu.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

6. Wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung der derzeitige Verhandlungsstand zur Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen im Basler Ausschuss?

   a) Warum wurde die Entprivilegierung von Staatsanleihen noch nicht umgesetzt?

   b) Wie ist die Position von Japan, dem Vereinigten Königreich und den USA im Basler Ausschuss hinsichtlich der Entprivilegierung von Staatsanleihen?

   c) Welche EU-Mitgliedstaaten sind gegen eine Entprivilegierung von Staatsanleihen im Basler Ausschuss?

      Mit welcher Begründung?

      Teilt die Bundesregierung die Argumente der ablehnenden Mitgliedstaaten?

Die Fragen 6 bis 6c werden zusammenhängend beantwortet.

Bislang konnte im Baseler Ausschuss in Bezug auf eine regulatorische Entprivilegierung von Forderungen gegenüber Staaten kein Konsens hergestellt werden (siehe auch die Pressemitteilung des Baseler Ausschusses vom 7. Dezember 2017 unter www.bis.org/press/p171207a.htm). Japan hat sich im Baseler Ausschuss gegen eine regulatorische Entprivilegierung im Sinne von Risikogewichten und Großkreditbeschränkungen ausgesprochen, genauso die Vereinigten Staaten. Das Vereinigte Königreich unterstützt eine mögliche Anpassung der Regulierung, eine ablehnende Haltung nehmen Spanien, Italien und Frankreich ein.

Als Gründe werden u. a. angeführt, dass ein Teil der Forderungen gegenüber Staaten für die geldpolitische Transmission und als Sicherheiten für Finanztransaktionen eine besondere Rolle spielen würden. Somit müsse genau geprüft werden, ob und für welche Forderungen eine gesonderte Behandlung erforderlich sei. Zudem würden Staatsanleihen derzeit als Referenzpunkte für die Risikobewertung anderer Anlagen verwendet. Sollten diese künftig nicht mehr als risikofrei angesehen werden, würde diese Funktion erschwert. Nicht zuletzt sei bei einer regulatorischen Entprivilegierung mit Belastungen des Bankensektors und der Staatsanleihemärkte zu rechnen, da sich die Finanzierungsbedingungen sowohl für die Banken als auch für Staaten verschlechtern könnten.

Die vorgebrachten Argumente müssen im Detail analysiert und bewertet werden, sprechen aber aus Sicht der Bundesregierung nicht gegen eine Fortsetzung der Diskussion über die regulatorische Entprivilegierung von Forderungen gegenüber Staaten.

   d) Welchen Zeitplan verfolgt die Bundesregierung bei der Entprivilegierung von Staatsanleihen?

   e) Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die Entprivilegierung von Staatsanleihen zunächst nur auf nationaler bzw. nur auf EU-Ebene einzuführen?

Die Fragen 6d bis 6e werden zusammenhängend beantwortet.

Eine nationale Lösung ist aus Sicht der Bundesregierung nicht zielführend. Da aber im Baseler Ausschuss derzeit keine Einigung abzusehen ist, sollte die Diskussion über einen Abbau der regulatorischen Privilegien von Forderungen gegenüber Staaten auf europäischer Ebene vorangetrieben werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Eine angemessene Regulierung von Staatsanleihen ist eine der wesentlichen Maßnahmen des Risikoabbaus, die im Fahrplan des Rates zur Vollendung der Bankenunion von Juni 2016 (ECOFIN-Roadmap) als Voraussetzung für den Beginn politischer Verhandlungen über eine gemeinsame europäische Einlagensicherung (EDIS) genannt werden.

7. Ist die Bundesregierung bereit, für eine rein europäische Regelung zur Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen von Banken, also unabhängig von der Entscheidung anderer Länder (z. B. den USA), einzutreten?

   Wenn nein, warum nicht?

Ja (vgl. Antwort zu den Fragen 6d und 6e).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333